

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายสุพจน์ ไช่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๘/๒๕๕๓

วันที่ ๙ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๓

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง การกระทำของผู้ถูกร้องตามคำร้องอยู่ในบังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

ประเด็นที่สอง กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า มูลกรณีของคำร้องนี้ สืบเนื่องมาจากมีผู้ร้องทุกชั้กล่าวโทษต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ กล่าวหา บริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยอ้างว่ามีส่วนเกี่ยวข้องพาดพิงถึงพรรคผู้ถูกร้องว่า พรรคผู้ถูกร้องได้รับเงินบริจาคจาก บริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) โดยทำนิติกรรมอำพรางจ้างทำสื่อโฆษณาเพื่อหลีกเลี่ยงการรายงานการรับบริจาคเงินตามที่กฎหมายกำหนด และจากกรณินายเกียรติอุดม เมนะสวัสดิ์ ขอให้ตรวจสอบและดำเนินการกับพรรคผู้ถูกร้อง โดยกล่าวหาว่า ผู้ถูกร้องปกปิดซ่อนเร้น ไม่เปิดเผยการรับเงินบริจาคจากบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) คณะกรรมการการเลือกตั้งได้แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนเรื่องนี้ คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนแล้วมีมติด้วยเสียงข้างมากให้ยกข้อกล่าวหา

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มีการประชุมครั้งที่ ๑๔๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มีมติเสียงข้างมาก ประกอบด้วย นายประพันธ์ นัยโกวิท นางสดศรี สัตยธรรม และนายสมชัย จึงประเสริฐ กรรมการการเลือกตั้งให้ส่งเรื่องนี้ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่วนเสียงข้างน้อย ประกอบด้วย นายอภิชาติ สุขัคคานนท์

ประธานกรรมการการเลือกตั้ง (นายทะเบียนพรรคการเมือง) มีความเห็นให้ยกคำร้องข้อกล่าวหานี้ ตามความเห็นของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนเสียงข้างมาก และนายวิสุทธิ โปธิแทน กรรมการการเลือกตั้ง มีความเห็นว่า ข้อกล่าวหานี้ พรรคผู้ถูกร้องกระทำตามที่ถูกกล่าวหาจริงจึงเห็นควรส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ต่อมานายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ได้มีคำสั่งอีกสองฉบับแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเรื่องนี้เพิ่มเติม ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบ ได้มีบันทึกลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ รายงานผลการตรวจสอบเสนอต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง (นายทะเบียนพรรคการเมือง) โดยนายอภิชาติ สุขัคคานนท์ เกษียนสั่งในบันทึกรายงานดังกล่าว ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ ว่า “นายทะเบียนพรรคการเมืองได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามที่คณะทำงานของนายทะเบียนฯ รวบรวมเพิ่มเติมจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เคยแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนรวบรวมไว้ในเบื้องต้น อาจมีการกระทำตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญอันควรสู่การพิจารณาที่มีมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงให้เสนอเรื่องนี้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาผ่านโดยผ่านประธานกรรมการการเลือกตั้ง”

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่งในคราวประชุมครั้งที่ ๔๑/๒๕๕๓ ในวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมมีมติด้วยเสียงข้างมากให้นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

คดีมีปัญหาวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องตามคำร้องอยู่ในบังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๕๓ มีข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับคดีนี้ โดยเริ่มดำเนินการพิจารณาร่วมกันในกรณีมีเหตุให้ต้องยุบพรรคผู้ถูกร้องเกิดขึ้นในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๗ – พ.ศ. ๒๕๔๘ อันอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่ในขณะที่ยื่นคำร้องได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ แทนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

โดยในส่วนของกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับเหตุที่จะให้ยุบพรรคการเมืองในคดีนี้ จะต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติจะต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในขณะที่มีการดำเนินการ

กรณีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า กระบวนการยื่นคำร้องในส่วนการเกษียณสั่งของนายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ในบันทึกรายงานของคณะกรรมการตรวจสอบเพิ่มเติม ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ ว่า “นายทะเบียนพรรคการเมืองได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามที่คณะทำงานของนายทะเบียนฯ รวบรวมเพิ่มเติมจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เคยแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนรวบรวมไว้ในเบื้องต้น อาจมีการกระทำตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญอันควรสู่การพิจารณาที่มีมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงให้เสนอเรื่องนี้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาด่วนโดยผ่านประธานกรรมการการเลือกตั้ง” เป็นเรื่องที่นายทะเบียนได้เห็นและตรวจสอบแล้วว่า พรรคผู้ถูกร้องได้กระทำการอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องหรือไม่ และการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการประชุมครั้งที่ ๔๑/๒๕๕๓ วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ ที่มีมติให้แจ้งต่ออัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามคดีนี้เป็นไปโดยถูกต้องตามขั้นตอนตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีตามคำร้องนี้มีใช้กรณีที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้เลิกการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ คงเป็นคำร้องที่ยื่นเข้ามาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ ซึ่งมาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏก่อนนายทะเบียน หรือเมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๔ ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งต่ออัยการสูงสุด พร้อมด้วยหลักฐาน ...” จากบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อนำมาใช้กับคดีนี้ย่อมมีความหมายว่า เมื่อปรากฏเหตุว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอันเป็นเหตุให้พรรคการเมืองนั้นต้องถูกยุบตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหน้าที่ต้องตรวจสอบ

และทำความเข้าใจก่อนว่ามีการกระทำอันเป็นเหตุให้ต้องยุบพรรคการเมืองใด เมื่อมีความเห็นแล้ว จึงขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อแจ้งเรื่องต่ออัยการสูงสุด ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้น

อำนาจที่จะพิจารณาในเบื้องต้นว่า พรรคการเมืองใดกระทำการอันเป็นเหตุให้ถูกยุบพรรคหรือไม่นั้น เป็นอำนาจเฉพาะตัวของนายทะเบียนพรรคการเมือง หากนายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่าพรรคการเมืองใดกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอันเป็นเหตุให้ต้องถูกยุบพรรคแล้ว ย่อมเป็นหน้าที่โดยตรงของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก่อนที่จะแจ้งอัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมืองดังกล่าวต่อไป คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดโดยไม่ปรากฏความเห็นเบื้องต้นของนายทะเบียนพรรคการเมือง คงมีอำนาจแต่ให้ความเห็นชอบเมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองมีความเห็นให้ยุบพรรคการเมืองแล้วเท่านั้น

ตามคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และพยานหลักฐานต่าง ๆ ในสำนวนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๕๓ แม้ว่าในวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ นายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ได้ทำความเข้าใจสองความเห็นตามที่เกี่ยยงสั่งให้นำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยระบุไว้ชัดเจนว่า เป็นความเห็นในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ส่วนความเห็นในการลงมติในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง นั้น เป็นความเห็นในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งความเห็นของนายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ในการลงมติดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของมติที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองไม่มีอำนาจใด ๆ ที่จะร่วมลงมติในการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การลงมติดังกล่าวจึงแตกต่างจากการเกี่ยยงสั่งที่ให้นำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ได้มีความเห็นเช่นนั้นก่อนแล้ว จึงเสนอความเห็นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบ ความเห็นของนายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ในการลงมติในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมือง เพราะหากจะถือเช่นนั้นก็ปรากฏข้อเท็จจริงว่านายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ได้เคยลงมติในฐานะประธานกรรมการการเลือกตั้งไปก่อนหน้านั้นแล้วในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ ว่า ข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้ว่าบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) บริจาคเงินให้ผู้ถูกร้อง โดยข้อเท็จจริงฟังได้ว่า การจ่ายเงินให้บริษัท เมชโซอะ บีซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด ตามที่กล่าวว่า

เป็นเงินบริจาคนั้น เป็นการจ่ายตามโครงการจัดส่งเสริมกิจกรรมการตลาดเพื่อประชาสัมพันธ์บริษัท และผลิตภัณฑ์ของบริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ตามสัญญาว่าจ้างระหว่างบริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน) กับบริษัท เมชโซอะ บีซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด ตามรายงาน โครงการ ๑๐ โครงการ รวม ๑๐ สัญญา โดยมีเอกสารหลักฐานทางบัญชีของบริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน) แสดงหลักฐานการทำงานตามสัญญาจ้างส่งประกอบการเบิกจ่ายเงิน การจ่ายเงิน ดังกล่าวจึงไม่ใช่เงินที่บริจาคให้แก่พรรคประชาธิปัตย์ตามที่ถูกกล่าวหา ให้ยกคำร้องคัดค้าน ตามความเห็นของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนเสียงข้างมาก ซึ่งก็หาได้มีการถือว่าความเห็นในฐานะ ประธานกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองแต่ประการใดไม่

การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยังมิได้ทำความเห็นว่าผู้ถูกร้องได้มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ แม้จะได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเพิ่มเติมจากที่ได้มีการแต่งตั้งไปแล้วก็ตาม โดยบันทึกเขียนสั่งต่อท้ายบันทึกข้อความซึ่งประธานกรรมการที่ตั้งขึ้นตามคำสั่งที่ ๙/๒๕๕๒ และคำสั่งที่ ๓/๒๕๕๓ ได้รายงานผลการดำเนินการ เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า “นายทะเบียนพรรคการเมืองได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามที่คณะทำงานของนายทะเบียนฯ รวบรวมเพิ่มเติมจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้เคยแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนรวบรวมไว้ในเบื้องต้น อาจมีการกระทำตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ อันควรสู่การพิจารณามีมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงให้ เสนอเรื่องนี้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาด่วนโดยผ่านประธานกรรมการการเลือกตั้ง” ข้อความ ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า นายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองยังมิได้มีความเห็น ว่าพรรคผู้ถูกร้องได้กระทำความผิดแล้วแต่อย่างใด

นอกจากนี้ นายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ยังได้ให้ถ้อยคำต่อคณะทำงานร่วมระหว่างผู้แทนจาก นายทะเบียนพรรคการเมืองและผู้แทนจากสำนักงานอัยการสูงสุด เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๓ ว่าบันทึกเขียนสั่งต่อท้ายบันทึกข้อความดังกล่าว เป็นเพียงความเห็นเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้อนิจฉัยเรื่องนี้ แสดงให้เห็นว่านายทะเบียนพรรคการเมืองได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการ ตรวจสอบเพิ่มเติมแล้ว แต่ก็ยังไม่ได้ให้ความเห็น ว่า พรรคผู้ถูกร้องได้มีการกระทำตามมาตรา ๙๔

แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ (มาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑) หรือไม่ แต่อย่างไร

เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองยังไม่ได้ให้ความเห็นว่าผู้ถูกร้องได้มีการกระทำตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นเหตุให้ต้องยุบพรรคผู้ถูกร้อง จึงไม่มีเหตุที่จะต้องเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง การลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการประชุมครั้งที่ ๔๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ จึงไม่มีผลทางกฎหมายที่จะทำให้อัยการสูงสุดมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นอื่นอีกต่อไป

อาศัยเหตุดังได้วินิจฉัยแล้วข้างต้น จึงมีความเห็นว่า เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองยังมิได้ทำความเห็นว่าพรรคผู้ถูกร้องได้กระทำการตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง กระบวนการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคผู้ถูกร้องจึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ